



# Mesure du contrôle et qualité dans le secteur du logement social

Stéphane Antoine

## ► To cite this version:

Stéphane Antoine. Mesure du contrôle et qualité dans le secteur du logement social. 20ÈME CONGRES DE L'AFC, May 1999, France. pp.CD-Rom. halshs-00587805

**HAL Id: halshs-00587805**

**<https://shs.hal.science/halshs-00587805>**

Submitted on 21 Apr 2011

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**COMMUNICATION**  
**XX ème congrès de**  
**l' Association Française de Comptabilité**  
**thème : Comptabilités et Qualités**  
**Bordeaux , 5 au 7 mai 1999**

**Mesure du contrôle et qualité dans le secteur du logement social**

Stéphane ANTOINE

Doctorant de l' Institut de Socio-économie des Entreprises et des ORganisations ( ISEOR ) : centre de recherches expérimentales associé à l' Université de Lyon II et au Groupe Ecole de Management de Lyon - Les Sthènes d'Ecully - 15, chemin du Petit Bois - 69130 ECULLY - tél : 04-78-33-09-66 - fax: 04-78-33-16-61 .

Chargé de mission au sein d'une structure de gestion de logements sociaux (convention CIFRE) - Société Immobilière du Département de la Réunion ( SIDR ) - BP 3 - 12 , rue Félix Guyon - 97 461 SAINT DENIS - LA REUNION - tél : 02-62-94-74-36 - fax : 02-62-20-91-89 - Email:montagna@guetali.fr .

Résumé :

Compte tenu des défis actuels à relever ( adéquation de l' offre à la demande , paupérisation des locataires , évolution du cadre réglementaire , dégradation des comptes financiers , maintenance et réhabilitation du parc locatif , recherche d' une certaine déontologie ) , toute structure de gestion de logements sociaux se doit de combiner aujourd' hui la contrainte de la vocation sociale à la nécessité de la rentabilité économique . Cette publication a pour but de réfléchir à la mise en oeuvre d'un système intégré transdisciplinaire ( contrôle de gestion , contrôle financier , contrôle interne , contrôle qualité, ...) et multidimensionnel ( stratégique , organisationnel , informationnel et instrumental ) pour tendre vers une démarche de qualité totale de la mesure du contrôle et vers la minimisation des risques financiers , juridiques ou de gestion . Cette démarche associe l'ensemble des acteurs de l' entreprise à leurs environnements extérieurs par des liens contractualisés de coopération interne et externe .

Mots-clés : **logement social - mesure du contrôle - performance - qualité - risques - transdisciplinarité - transversalité .**

Abstract :

Taking into account the current challenges to raise (adequacy of the offer to the request, impoverishment of the tenants, evolution of the lawful framework, degradation of the financial accounts, maintenance and rehabilitation of the rental equipment, seeks of a certain deontology), any structure of management of social housing must combine today the constraint of the social vocation with the need for profitability economic . The purpose of this publication is to think of the implementation of an integrated system transdisciplinaire (control of management, controls financial, internal audit, quality control...) and multidimensional (strategic, organisational, informational and instrumental) for tending towards a step of total quality of the measurement of control and towards the minimization of the financial, legal risks or of management. This step associates the whole of the actors of the company with their environments external by contractualized links of internal and external co-operation.

Keywords : **social housing - measurement of control - performance - quality - risks - transdisciplinarity - transversality .**

# Mesure du contrôle et qualité dans le secteur du logement social :

Stéphane ANTOINE<sup>1</sup>

## Introduction :

L' accroissement de la concurrence et la mondialisation des marchés amènent les entreprises à revoir leur pilotage de la performance et à veiller à la minimisation des risques juridiques , financiers et de gestion . Le secteur public (administrations , associations , hôpitaux ...) , non directement soumis à ces pressions , a aujourd' hui les mêmes préoccupations . Nous avons choisi comme cadre d' organisation le secteur du logement social contraint de concilier sa vocation sociale à la nécessité de rentabilité économique ( 1 ère partie ) . Notre approche de la mesure du contrôle pour un pilotage de la performance et la minimisation des risques se veut transdisciplinaire : contrôle de gestion allié au contrôle financier allié au contrôle interne allié au contrôle qualité ( 2 ème partie ) . Nous verrons ensuite quelles sont alors les dimensions de cette mesure du contrôle pour tirer parti des différentes synergies internes associées aux parties prenantes des environnements extérieurs et tendre vers la performance économique et sociale de la structure de gestion de logements sociaux (3ème partie).

## 1 - Du cadre d' organisation ... :

Le secteur du logement social est peu exploré par la Recherche Universitaire Française notamment au niveau micro-économie et recherche expérimentale sur le terrain . On recense principalement des travaux de recherche menés en macro-économie et économie du logement<sup>2</sup> .

### 1-1-Les défis à relever :

Notre recherche se positionnera , en associant les parties prenantes des environnements extérieurs, au niveau de la structure de gestion de logements sociaux qui se trouve actuellement confrontée à six défis qui lui faudra surmonter voire dépasser à savoir :

- ⇒ une adéquation de son offre à la demande .
- ⇒ l' évolution du cadre réglementaire du secteur du logement social .
- ⇒ une paupérisation grandissante de ses locataires .
- ⇒ la dégradation financière de ses comptes .
- ⇒ la maintenance et la réhabilitation de son parc locatif vieillissant .
- ⇒ la recherche d' une certaine déontologie .

### 1-2-La problématique :

Relever ces six défis n' est pas chose facile car de nombreuses barrières et faits contradictoires coexistent:

On constate une dégradation des comptes des structures de gestion de logements sociaux : montée en puissance de la taxe foncière sur les propriétés bâties , poids de la dette grandissant faisant exploser les charges financières , coût de gestion à maîtriser par logement , parc vieillissant à entretenir voire à réhabiliter ...

Face à cette croissance des dépenses , on pourrait se dire que la solution consisterait à accroître les recettes en augmentant les loyers . Cette issue , en apparence simple , ne peut être envisagée pour plusieurs raisons :

- ⇒ le cadre réglementaire : l'évolution des loyers a été très modérée ces dernières années compte tenu de la très faible progression de l' indice du coût de la construction et qu' un certain nombre de groupe d'habitations sont au loyer plafond .
- ⇒ la paupérisation des locataires<sup>3</sup>: on décèle une précarisation des habitants en place et une pauvreté croissante des nouveaux entrants entraînant des impayés en progression , une vacance importante pour des logements ayant un loyer trop élevé ou ne répondant pas aux besoins de la demande .

<sup>1</sup> Doctorant de l' Institut de Socio-économie des Entreprises et des ORganisations ( ISEOR ) : centre de recherches expérimentales associé à l' Université de Lyon II et au Groupe Ecole de Management de Lyon - Les Sthènes d' Ecully - 15, chemin du Petit Bois - 69130 ECULLY - tél : 04-78-33-09-66 - fax : 04-78-33-16-61 et Chargé de mission au sein d' une structure de gestion de logements sociaux ( convention CIFRE ) - Société Immobilière du Département de la Réunion ( SIDR ) - BP 3 - 12 , rue Félix Guyon - 97 461 SAINT DENIS - LA REUNION - tél : 02-62-94-74-36 - fax : 02-62-20-91-89 - E-mail : montagna@guetali.fr .

<sup>2</sup> On peut se référer notamment aux travaux de recherche et publications de Mr Michel MOUILLART , Professeur d' Economie à l' Université de Paris X Nanterre et spécialiste du logement .

<sup>3</sup> Selon le dernier chiffre disponible , un tiers des locataires d' HLM en France se situaient en 1992 dans le premier quart de la population la plus pauvre, alors que, vingt ans plus tôt, ce chiffre n' était que de 12 % - Le Moniteur - 24 mai 1997.

⇒ la dimension sociale qui est fondamentale dans le secteur du logement social et qui peut apparaître contradictoire face à des logiques économiques de chiffre d'affaires et de rentabilité.

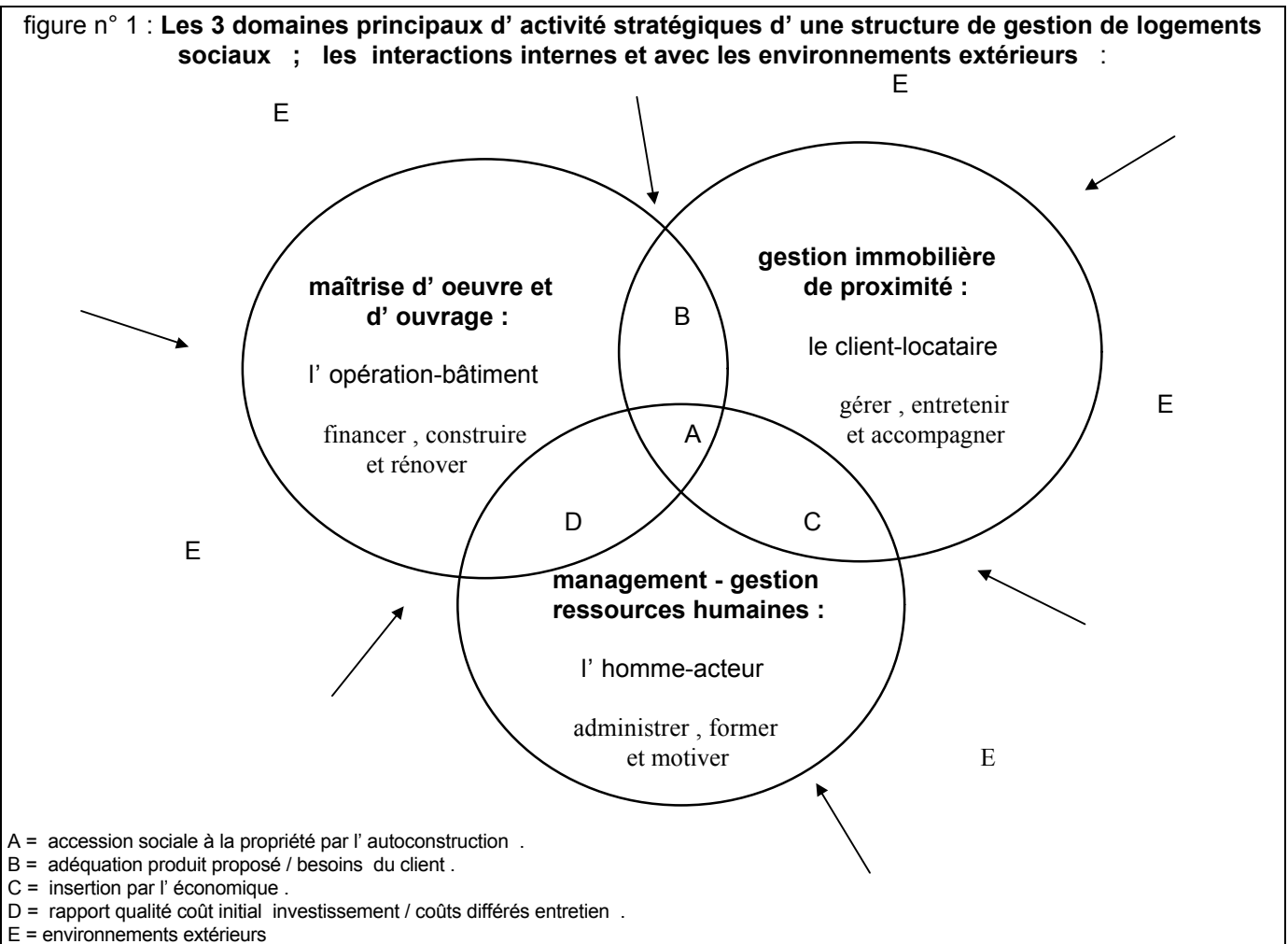
Paradoxalement , on recense une forte demande de logements sociaux par la population qui n' est pas entièrement satisfaite par les nouveaux programmes de logements livrés en nombre insuffisant compte tenu d'une ressource financière limitée.

### 1-3-Concilier l'économique et le social:

Quelles solutions pour relever ces six défis ? Pratiquer une politique purement économique de recherche de la rentabilité maximale est contraire à l' objet social d'une structure de gestion de logements sociaux qui a pour vocation de loger les personnes ayant des revenus modestes . A l'inverse , s'orienter uniquement vers une dimension sociale par une politique de la demande totalement satisfaite avec des loyers très bas face à des dépenses supportées qui augmentent ne peut conduire qu'au dépôt de bilan du bailleur social .

Une des orientations n' est-elle pas pour toute structure de gestion de logements sociaux de combiner la contrainte de la vocation sociale à la raison de la rentabilité économique? C' est alors intégrer les différentes données souvent contradictoires concernant le secteur du logement social : répondre à la demande en attribuant un logement aux personnes ayant des revenus modestes ; mener une gestion équilibrée et saine de l'exploitation de son parc locatif ; respecter le cadre réglementaire parfois contraignant ...

### 1-4- Les principales activités :



Les trois principaux domaines d' activité stratégiques ( D.A.S. ) d' une structure de gestion de logements sociaux que nous avons retenu s'articulent chacun autour d' un concept-clé principal :

#### 1-4-1-L' opération bâtiment :

Elle comprend les étapes de conception du bâtiment ( bureau d'études , architectes) , de maîtrise d'ouvrage ( montage de l' opération (financement , choix des entreprises ) , suivi et contrôle des travaux ) . Cela

concerne les activités de gestion d' une réserve foncière , d' aménagement de zones, de construction neuve... S' y ajoutent le suivi et la maintenance de l'opération-bâtiment sur le long terme : gros entretien , amélioration-réaménagement - grosses réparations - réhabilitation .

#### **1-4-2-Le client-locataire :**

On y recense les activités de gestion immobilière de proximité avec les activités d' attribution de logements , de gestion locative ( relations locataires , encaissements des loyers , gestion des impayés et du contentieux ) , de nettoyage des parties communes et des espaces verts , de maintenance à court-terme sur les groupes d'habitations ( entretien courant , remises en état ) .

#### **1-4-3-L' homme-acteur :**

Il s' agit des activités fonctionnelles de la structure de gestion de logements sociaux au service de chaque acteur . On dénombre :

- ⇒ la Direction Générale , support du management , de la cohérence globale de l'organisation , de la minimisation des risques juridiques , financiers et de gestion par la fonction contrôle interne .
- ⇒ la Direction Administrative et Financière , pilote du système d' informations (informatique ) , de la production des états financiers et comptables , de la maîtrise des coûts ( contrôle de gestion ) .
- ⇒ la Direction des Relations Humaines qui a la charge des relations humaines , de l'administration du personnel , de la gestion des compétences ( formation ) , de la communication interne et externe , des services généraux .

A l' intersection de ces trois D.A.S. principaux , on peut définir un D.A.S. secondaire : l' accession sociale à la propriété combinant l'opération ( construction et élaboration d'un logement neuf ) , le client (prise en compte des besoins et des capacités financières de l' acquéreur ) et l'acteur (participation de l'acquéreur ayant de faibles revenus par l' auto-construction - formation - voire réinsertion économique ....) .

Si chaque D.A.S. comporte un concept-clé principal , il ne doit pas ignorer les concepts-clés des autres D.A.S. qui lui sont secondaires et permettent de gérer les interactions internes .

\* Ainsi , l' interaction de la maîtrise d' ouvrage avec la gestion immobilière de proximité se résume par :

- ⇒ l' adéquation produit proposé ( taille du logement , loyer , situation géographique , services offerts ) avec les besoins du futur client locataire .
- ⇒ le parcours résidentiel permettant au client de changer de logement lorsque la taille de la famille grandit , de passer du locatif à l' accession ( soit par la vente du logement ancien locatif , soit par l' accession sociale à la propriété d' un logement neuf ) lorsque les revenus du client le permettent .

\* L' interaction de la gestion immobilière de proximité avec le management - la gestion - les ressources humaines peut s' illustrer par l' insertion économique du client-locataire Rmiste ou sans emploi par l' emploi en tant qu'homme-acteur à des activités de gestion immobilière de proximité de la structure ( gardiennage , nettoyage des parties communes , entretien des espaces verts , actions de proximité sur un groupe d' habitations ... ) .

\* L' interaction de la maîtrise d' ouvrage avec le management - la gestion - les ressources humaines se matérialise par l' adéquation court-terme / long-terme , c'est-à-dire un meilleur rapport qualité coût initial de l' investissement global / coûts différés d' entretien et de maintenance .

S' y ajoutent les interactions de ces 3 D.A.S. avec les parties prenantes des environnements extérieurs que l' on peut recenser selon la classification suivante :

- ◇ Les pouvoirs politiques ( Préfecture , Région , Département , collectivités locales,...)
- ◇ Les acteurs économiques et sociaux ( , associations de quartiers , ANPE , ...)
- ◇ Les financeurs ( D.D.E. , banquiers , ...)
- ◇ Les fournisseurs ( entreprises du bâtiment , entreprises extérieures de nettoyage , d' entretien courant , ... )
- ◇ Les administrateurs
- ◇ Les contrôles externes ( Commissaire du Gouvernement , Contrôleur d' Etat , Censeurs des Ministères , Commissaire aux comptes , Cour des comptes , ...)

## **2 - ...Aux rôles transdisciplinaires convergents...**

Et la mise en place de contrôles transdisciplinaires et multidimensionnels ne sont-ils pas la voie pour conduire cette démarche ? Mais voyons à présent la façon d' aborder le problème ? Il sera traité sous l' angle du contrôle de gestion associé au contrôle financier , au contrôle interne et au contrôle qualité .

## 2-1- Le contrôle de gestion :

Henri Zimnovitch <sup>4</sup> délimite trois grandes périodes de l'histoire du contrôle de gestion :

### 2-1-1-Le siècle de la comptabilité dans la gestion de l'entreprise : 1820-1920 :

C' est la naissance de la comptabilité industrielle durant la période 1820 - 1880 où le raisonnement économique va s' adresser au coût de production , calculé à partir du système comptable . Puis c' est la période de standardisation des productions ( 1880-1920) avec l' approche taylorienne de décomposition des mouvements , de rationalisation dont les millions de Ford T , noires , vendues en apportent le meilleur des témoignages .

### 2-1-2- Emergence et diffusion du contrôle de gestion : 1920-1970 :

Les outils financiers font alors leur apparition dans les entreprises avec pour précurseur la General Motors ( GM ) dont la réforme de la gestion financière qui est en vérité du contrôle de gestion « a donné à la compagnie un contrôle de ses opérations compatible avec une décentralisation de la conduite de celle-ci »<sup>5</sup> Ce n' est qu'après la seconde guerre mondiale que les chercheurs en sciences de gestion ont apporté leur contribution significative en matière d' innovations en contrôle de gestion alors qu' auparavant , cela relevait principalement des managers . Durant les années 1950-1970 , on cherche à conceptualiser les pratiques où « le contrôle de gestion est défini comme un processus orienté selon des directives fixées par la planification stratégique . Objectifs , moyens matériels et financiers sont pour ainsi dire donnés (...) . Le processus du contrôle de gestion vise à rendre possible la stratégie avec le maximum d'efficacité et d' efficience »<sup>6</sup>

### 2-1-3- Doutes et refondation : 1970 à nos jours :

C' est la fin des « trente glorieuses » et le début de la crise . C' est la naissance du budget base zéro et de la structure matricielle afin de contourner l' obstacle du cloisonnement des responsabilités et de coupler les fonctions de l' entreprise avec ses projets . C' est la critique des indicateurs de gestion qui se focalisent sur la performance à court terme et rendent myopes les managers pour penser une stratégie . M. PORTER met au point une nouvelle conception du travail à la chaîne , celle de la valeur . Il ne s' agit plus systématiquement de baisser les coûts , on peut réussir en se différenciant de la concurrence ce qui implique pour les dirigeants de l' entreprise de détecter ses facteurs-clés de succès et de les gérer .

Voyons à présent comment des praticiens universitaires perçoivent aujourd' hui le contrôle de gestion :

H. BOISVERT <sup>7</sup> définit deux approches de contrôle de gestion : « L' une plutôt « contrôlease », intervient a posteriori et s' inscrit dans une logique de détection, de surveillance, de récompense et de punition . Elle requiert une information exacte sur les coûts , l'entreprise y est vue comme un ensemble de ressources dont il faut suivre la trace . Elle est symbolisée par le « chien- policier » . L' autre plus orientée vers le guidage intervient a priori et s' inscrit dans une logique de gestion, de direction , de conduite , de stimulation et d' incitation . Elle requiert une information sur l'origine des coûts ; l'entreprise y est vue comme un ensemble d' activités liées en processus eux-mêmes déclenchés par des facteurs dont on recherche la maîtrise par l'identification des causes. Elle est symbolisée par le « chien-guide pour malvoyant » qui offre un autre regard sur les choses et qui indique les risques et opportunités mais laisse quand même le choix final à son maître » . Quant à N. GUEDJ <sup>8</sup> , il oppose « le contrôle de gestion classique qui doit s' assurer que les ressources sont bien utilisées dans le sens des objectifs généraux de l'entreprise ( sécurité et rentabilité financières , croissance , pérennité...) au contrôle de gestion « new look » qui induit des objectifs qualitatifs qui traduisent des réalités plus complexes : il s' agit de faire rentrer dans le domaine économique ce qui s' est développé en dehors des outils classiques » .

## 2-2- Le contrôle financier <sup>9</sup> :

Dans un secteur d' activité où la gestion des opérations locatives se déroule sur plus de 30 ans (emprunts sur 32 ans environ) ; où les impacts de nombreux paramètres (fiscalité , frais financiers , provisions grosses réparations , hausse des loyers ...) ont des répercussions importantes sur le long terme en matière de rentabilité, le contrôle financier occupe une place de premier plan .

On y recense :

⇒ **l'analyse rétrospective de la structure financière de l'organisme** : ce diagnostic financier établi à partir des documents comptables et financiers a généralement deux composants : la rentabilité et le risque par une

<sup>4</sup> ZIMNOVITCH H. - « La recherche historique en contrôle de gestion » - article du séminaire « Faire de la recherche en contrôle de gestion » - CEFAG - mai 1996 .

<sup>5</sup> SLOAN A. - « Mes années à la General Motors » - Hommes et Techniques - Paris 1966 .

<sup>6</sup> ANTHONY R.N. - « Planning and Control Systems : a framework for Analysis » - HBS Boston 1965 .

<sup>7</sup> BOISVERT H. « Du contrôle sanction au contrôle conseil » - article Revue Française de Comptabilité n° 258 - juillet-août 1994 .

<sup>8</sup> GUEDJ N. et Collaborateurs - « Le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise » - éditions d' organisation - 1995

<sup>9</sup> GOUILLARD M. et GOUILLOUD H. « La gestion financière des entreprises HLM » Presses Universitaires de Grenoble - 1990

appréciation de la structure financière ( fonds de roulement , BFR , trésorerie ) et de l' exploitation où il faut que la structure ait les moyens internes de faire face à ses charges courantes , à ses annuités financières , à la pérennité de son patrimoine , à ses investissements et de consolider sa situation haut de bilan .

- ⇒ **l'équilibre financier de l' opération (loyer d'équilibre)** où les recettes ( loyers ) doivent permettre de couvrir les remboursements des emprunts , la quote-part des dépenses d' exploitation ainsi que des frais de structure associés à la maîtrise d' ouvrage et la gestion à imputer à l' opération .
- ⇒ **les fiches de situation financière et comptable** : cette comptabilité analytique d' investissement , dont la tenue a été rendue obligatoire pour les Organismes HLM par une circulaire de 1968 <sup>10</sup> contribue d' une manière déterminante à l' évaluation du potentiel financier d' un organisme HLM ; à la vérification des financements des opérations terminées ( la présence de surfinancements pour des opérations entraînera le remboursement des emprunts publics octroyés ; au calcul du fonds de roulement à terminaison des opérations ( vérifier qu' il n' y a pas une mobilisation anticipée des financements à recevoir par rapport aux dépenses restant à comptabiliser (ces fonds publics alors disponibles peuvent alors être placés et dégager des produits financiers ) .
- ⇒ **les prévisions financières à 10 ans des opérations** qui consistent à simuler un ou plusieurs scénari de projection d'une situation financière connue en intégrant un ensemble de données économiques , physiques et financières...

L' analyse du risque financier est traitée en externe par le banquier principal du financement du logement social , la Caisse des Dépôts et Consignations avec sa Direction des Fonds d'Epargne et par les dispositifs d'auto-contrôle d'analyse financière de l' Union Nationale des Fédérations des Organismes HLM ( UNFOHLM ) et de la Fédération Nationale des Sociétés d'Economie Mixte (FNSEM) .

## 2-3- Le contrôle interne :

A cette analyse du risque financier, vient se greffer l'assurance de l'existence et de la pertinence des procédures , du bon fonctionnement des circuits d'information et de l'exactitude du flux d' information pour l'appréciation de la situation réelle de l' entreprise . Il s' agit alors du contrôle interne qui vérifie également que les différents responsables exercent leur fonction avec des garanties de sécurité suffisantes . Il tire alors parti des informations élaborées par le contrôle de gestion pour préconiser des mesures correctrices . La place importante que le contrôle interne est censé jouer dans le secteur du logement social nous rappelle que des carences dans ce domaine font courir de gros risques tels les journaux ont en fait parfois les gros titres ces dernières années .

Selon COOPERS & LYBRAND & IFACI <sup>11</sup> , « *le contrôle interne est l'ensemble des sécurités contribuant à la maîtrise de l'organisation . Il a pour but d'assurer la protection , la sauvegarde du patrimoine et la qualité de l'information d' une part , et l'application des instructions de la direction et des instructions réglementaires , d' autre part* » .

Au cours des trente glorieuses , les managers cherchaient à maîtriser le fonctionnement de leur entreprise en imposant des systèmes centralisés . Une orientation contractuelle caractérisait ces systèmes : on allouait des ressources en fonction de plans et ensuite des comparaisons entre réalisations d' une part et objectifs convenus de l' autre avaient pour but de stimuler la performance . Le contrôle était essentiellement axé sur les résultats et complété par des contrôles de procédures .

Au début des années 70 , la boîte noire s' est transformée . Les causes multiples à l' origine de cette crise sont bien connues : fin de l' après guerre , secousses sur les marchés de matières premières , développement des échanges internationaux et de la concurrence , développement des marchés financiers . Comme l' a souligné Ph. LORINO <sup>12</sup> , « *on est passé d' une approche du contrôle centrée sur les ressources et les responsabilités à une approche centrée sur les processus et les compétences* » .

Passer le curatif au préventif , organiser le changement , tenir tête à la concurrence , recréer un environnement humain propice à la performance , rétablir la confiance du public dans le fonctionnement et la direction des entreprises : telles sont les tâches auxquelles sont confrontées les responsables du contrôle dans et du contrôle sur l' entreprise . Afin de donner une vision commune aux acteurs de ce qu' est le contrôle dans l'entreprise , ses objectifs , ses multiples dimensions et les niveaux impliqués , la conception d' un cadre d'organisation est alors nécessaire . C' est à l' élaboration d' un tel référentiel que se sont attelées à la fin des années 80 , les organisations professionnelles américaines regroupant les praticiens du contrôle de gestion , de la finance d' entreprise , de l'audit interne , de l' audit externe et du droit des sociétés et les enseignants spécialisés dans ces domaines <sup>13</sup> .

<sup>10</sup> Circulaire 686 du 14 février 1968 du Ministère de l' Equipement et du logement relative à la gestion des opérations d' investissement des organismes d'HLM. Cette circulaire a été commentée et reprise en partie dans les instructions comptables 131 et 132 des Offices Publics et dans l' Instruction Comptable des Sociétés Anonymes .

<sup>11</sup> COOPERS AND LYBRAND, IFACI - « la nouvelle pratique du contrôle interne » - éditions d'organisation - 1994 .

<sup>12</sup> LORINO Ph. - « Le contrôle de gestion a-t-il besoin d' une théorie économique » - Compétences financières n°2 - C.E.P.P. - 1991

<sup>13</sup> COOPERS AND LYBRAND, IFACI - « la nouvelle pratique du contrôle interne » - éditions d'organisation - 1994 .

La nouvelle pratique du contrôle interne en fait un processus mis en oeuvre par la direction , le management et l'ensemble du personnel . Selon R. MAEDER et D. PHAM <sup>14</sup> , la finalité de ce processus est de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de ces trois catégories d'objectifs :

- ⇒ réalisation et optimisation des opérations .
- ⇒ fiabilité des informations financières .
- ⇒ conformité aux lois et règlements en vigueur .

figure n° 2 : grille de convergences / spécificités du contrôle interne et du contrôle de gestion

| convergences :  | spécificités  |   |
|---|---|---|
|   | contrôle de gestion :   | contrôle interne :  |
| * caractère « universel » : assistance à l'ensemble des activités de l'entreprise<br>* pas le pouvoir de décision<br>* indépendance de la fonction<br>* finalité commune : pérennité de l'organisation<br>* informations produites par l'un utiles pour l'autre | * objectif : exploitation de l'information , conception du système d'information<br>* périodicité : échéances périodiques missions récurrentes<br>* valeurs privilégiées : l'efficacité - l'efficience l'économie | * objectif : maîtriser les activités par un diagnostic des dispositifs de contrôle<br>* périodicité : missions ponctuelles caractère intermittent<br>* valeur privilégiée : la sécurité |

## 2-4-La qualité :

Il ne s'agit pas ici d'évoquer toutes les facettes de la notion de qualité mais d'analyser comment l'évolution du facteur qualité dans les entreprises peut éclairer la réforme de la mesure du contrôle .

Ce sont les européens et les américains qui ont , les premiers , au début du siècle , recherché l'amélioration de la qualité des produits qu'ils fabriquaient . Compte tenu de l'économie qui s'ouvrait à la production de masse et ne posait pas de problèmes de débouchés , il a fallu attendre la seconde guerre mondiale pour l'évolution du concept de contrôle de la qualité .

La première véritable percée de la qualité s'est produite aux Etats-Unis dans notamment le secteur de l'armement . C'est le « contrôle de la qualité » qui consiste en la mise en place de méthodes statistiques de contrôle. Ces données sont ensuite , interprétées et suivies par un technicien spécialisé dans la qualité-produit . Les mots-clés de cette gestion qualité sont la méfiance et la correction .

En 1950 , soucieux de remettre au travail le Japon dont les grands groupes industriels ont été démantelés , le Général MAC ARTHUR fait appel à des américains ( les ingénieurs conseil Dr W.E. DEMING et Dr J.M. JURAN ) pour faire renaître leur industrie . Ce que comprennent les japonais , à travers ces nouveaux concepts industriels , c'est que la qualité ne se constate pas mais qu'elle se fabrique à l'endroit où se fait la pièce , sur le poste de travail ou chez le fournisseur . Cela va les conduire à modifier profondément le rigide système taylorien , pour confier à l'exécutant le soin de veiller lui-même à la qualité de ce qu'il fabrique . C'est dans cet esprit qu'ils créent en 1957 les premiers cercles de qualité . Du contrôle de la qualité , on est passé progressivement à l'« assurance qualité » avec pour mots-clés : la confiance et la prévention . Cette démarche va structurer le processus de production au travers des référentiels ISO 9000 à 9004 .

Dans les années 70-80 , la recherche du « zéro défaut » , l'amélioration continue de la qualité , ne furent plus l'apanage des services techniques mais furent et sont encore proposés en tant que principe de management global à l'ensemble des services , actes et processus de l'entreprise . C'est l'approche « Qualité Totale » qui transcende le technique pour entrer dans le socio-organisationnel ( cercles de qualité ) et le culturel ( mobilisation du personnel ) .

Au terme de cette brève relation de l'évolution de la dimension qualité dans l'entreprise , on notera donc « le passage d'une vision réactive et curative de la qualité à une vision préventive puis pro-active » <sup>15</sup> .

<sup>14</sup> MAEDER R. - PHAM D. - « Contrôle interne et Gouvernement des entreprises » - cahier de recherche n° 615 du Groupe HEC - 1997 .

<sup>15</sup> HERMEL Ph. & STERN J. - « Qualité et management stratégique » - Editions d'Organisation - Paris - 1989 .



Aussi , cela ne suppose-t-il pas une orientation vers un contrôle intégrant à la fois des données qualitatives , quantitatives et financières ; des indicateurs économiques et sociaux et portant sur des produits et des charges visibles et cachés ? Voici quelques exemples de coûts-performances cachés<sup>16</sup> que nous retrouvons dans toute structure de logements sociaux où chaque acteur occasionne ou subit dans son travail quotidien des dysfonctionnements : Du matériel informatique obsolète ou défectueux (surconsommation de papier , surtemps ) - deux couches de peinture pour une remise en état d'un logement alors qu'une seule aurait été nécessaire (surconsommation - surtemps ) - une déclaration fiscale déposée hors délai entraînant des pénalités - des tâches effectuées par un supérieur hiérarchique qui n' ont pas été déléguées à des collaborateurs ( sursalaire) - des travaux mal réalisés par un ouvrier manquant de formation et qu' il faudra recommencer (surconsommation de matières , surtemps ) des retards dans la livraison d' un nouveau programme locatif ( frais financiers , non-production (manque à gagner sur recette de loyers...)) - des imputations comptables erronées que le chef comptable sera obligé de corriger lors de l'établissement des comptes ( surtemps) ...

S' y ajoutent les coûts-performances sociétales dont les objectifs ( emploi , environnement , ...) peuvent être perçus comme des contraintes ou des opportunités ayant un retour sur investissements plus ou moins lointain et plus ou moins certain <sup>17</sup> . On peut l' illustrer par deux dispositifs expérimentaux actuellement menés :

- ◇ L' accession sociale à la propriété par l' autoconstruction permet l'insertion économique du client-acquéreur Rmiste ou ayant de très faibles revenus par la formation aux travaux et l' utilisation de ses compétences manuelles , par une embauche par une entreprise intervenant sur le chantier ...
- ◇ L' utilisation prioritaire , pour une structure de gestion de logements sociaux , de ses propres locataires sans emploi dans le cadre d' un contrat d' insertion assorti d' un parcours de formation pour des activités de gestion immobilière de proximité telles le nettoyage des parties communes , l'entretien des espaces verts...

figure n° 3 : grille de convergences / spécificités du contrôle interne et du contrôle qualité

| convergences :   | spécificités :  |  |
|--|---|--|
|  | contrôle interne :  | qualité :  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>* limite commune : assurance raisonnable sur réalisation des objectifs</li> <li>* nécessité d' adapter ces 2 démarches à chaque entreprise</li> <li>* implication des acteurs</li> <li>* conformité à des normes ( instauration et respect des procédures )</li> <li>* moyens communs nécessaires à la mise en oeuvre : système documentaire</li> <li>* pilotage du système et diversité des champs couverts : l' organisation</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* orientation vers l' entreprise</li> <li>* importance de l' évaluation des risques</li> <li>* objectifs opérationnels ( assurance raisonnable réalisation et optimisation des opérations )</li> <li style="text-align: center;">+</li> <li>autres objectifs :<br/>fiabilité informations financières<br/>conformité lois et réglementations en vigueur</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* orientation vers le client</li> <li>* évaluation des risques minimisée</li> <li>* objectifs opérationnels tournés vers l' extérieur de l' entreprise</li> </ul> |

Cette synergie associant la prévention des risques , la maîtrise des coûts et la qualité permet d' atteindre la performance . Cela rejoint les préconisations d' Isabelle ARTHUS et Franck GENEVOIS <sup>18</sup> travaillant dans le secteur des Caisses Primaires d' Assurance Maladie pour l' amélioration des performances par l' analyse des processus .

Depuis quelques années , des réflexions ont été menées sur ces sujets . On recense principalement le concept de « balanced scorecard » de Robert S. KAPLAN et David P. NORTON <sup>19</sup> et la démarche de « Stakeholder Approach » d' Anthony A. ATKINSON , John H. WATERHOUSE et Robert B. WELLS <sup>20</sup> . En s'appuyant sur leurs travaux , Jacques VERA <sup>21</sup> définit un système intégré de mesure de la performance globale

<sup>16</sup> D' après le concept de coût-performances cachés développé par l' Institut de Socio-économie des Entreprises et des Organisations (ISEOR) .

<sup>17</sup> CAPRON M. QUAIREL F. - « Contrôle de gestion et pilotage des performances sociétales » - publication actes du 19 ème congrès sur le thème « Performances et Comptabilité » de l' Association Française de Comptabilité - mai 1998 .

<sup>18</sup> ARTHUS I. - GENEVOIS F. « L' amélioration des performances par l' analyse des processus - le cas des Caisses Primaires d' Assurance Maladie » - publication actes du 19 ème congrès sur le thème « Performances et Comptabilité » de l' A.F.C. - mai 1998 .

<sup>19</sup> KAPLAN Robert S./ NORTON David P. - ouvrage « The Balanced scorecard » - Harvard Business School Press - 1996

<sup>20</sup> ATKINSON Anthony A. / WATERHOUSE John H. / WELLS Robert B. - article « bâtir les nouveaux indicateurs de la performance globale » - l' expansion Management Review - décembre 1997 .

<sup>21</sup> VERA J. - « Vers un système intégré de mesure de la performance globale » - working paper n° 512 de l' IAE d' Aix-En-Provence - février 1998 .

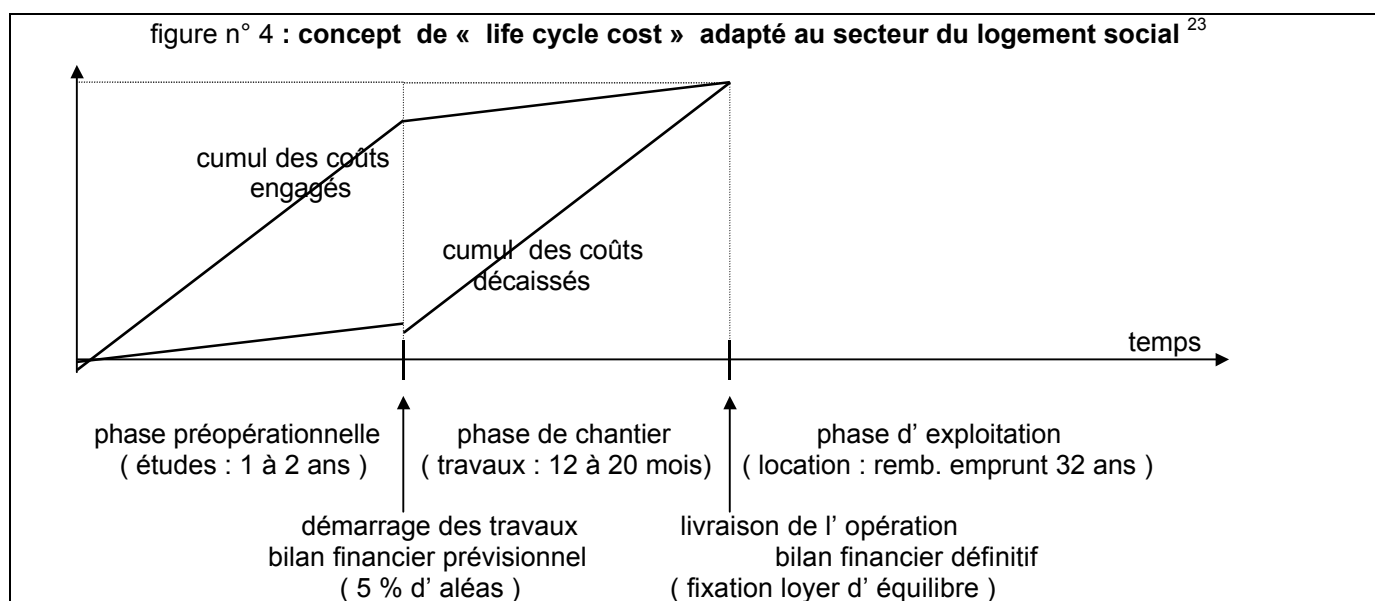
qui prend en compte les différents partenaires internes et externes d'une organisation que sont les clients, les fournisseurs, les employés et l'environnement sociétal.

### 3 - ...Aux contrôles multidimensionnels adaptés...

De cette déclinaison de la transdisciplinarité du contrôle de gestion avec le contrôle financier, le contrôle interne et la qualité, approchons maintenant la façon de piloter ces contrôles par une démarche multidimensionnelle.

#### 3-1-La dimension temporelle court-terme / long terme :

Pour appréhender la problématique qualité-coûts-délais, nous nous orientons alors vers « une gestion par projet qui correspond à un mode de management non hiérarchique dans lequel une équipe projet, composée des représentants des différentes fonctions de l'entreprise et pilotée par une direction de projet, croise et fait appel aux ressources des structures « métier » afin d'atteindre des objectifs de performance « qualité/coûts / délais » »<sup>22</sup>. L'apport du contrôle de gestion avec des approches anticipatrices telles que celle du target costing (coût-cible ou conception à coût objectif) souligne que dans le cycle de gestion d'une opération locative, 95 % des coûts d'investissements initiaux sont engagés au moment du démarrage des travaux alors que 20 % seulement des coûts ont été décaissés dans le cadre de la phase préopérationnelle. Cela montre l'intérêt d'un contrôle de gestion de projet en amont dans une double perspective de gestion des délais de la phase préopérationnelle et de maîtrise des coûts futurs engagés. Les décisions de conception et d'études préopérationnelles ont plus d'impacts sur les résultats futurs de l'entreprise (par leur impact sur les futurs coûts de maintenance du patrimoine) que sur les résultats présents de l'entreprise (par leurs propres consommations de ressources, saisies à travers le contrôle budgétaire).



La question peut être alors de savoir si en investissant plus aujourd'hui, je dépenserai moins demain : ex : réfléchir à une conception innovatrice (plus coûteuse en honoraires d'architecte) permettant de réduire les dépenses d'exploitation sur le long terme (ex : des parties communes réduites diminuant l'entretien courant) - utiliser des matériaux plus coûteux au départ mais qui seront plus résistants et s'useront moins vite... Telle est la philosophie du lancement depuis 1996 du programme LQCM (logements à qualité et coûts maîtrisés) du plan construction et architecture (PCA)<sup>24</sup>. Disposant d'un panel expérimental d'une vingtaine d'opérations de référence, représentant environ 750 logements, quelques enseignements peuvent en être tirés :

- ⇒ L'objectif fixé est à peu près atteint en matière de loyers, où l'on se situe dans des fourchettes de baisses tournant autour de 15%, en tout cas toujours supérieures à 10% mais pouvant atteindre parfois 20%.
- ⇒ Pour les charges, il faudra attendre quelques mois d'occupation des logements.
- ⇒ Les économies ont été obtenues par la combinaison de plusieurs facteurs (ex : réduction des surfaces mais pas au détriment des pièces à vivre, après une réflexion sur la fonction d'usage - choix du mode de chauffage...); chaque cas est particulier et il n'y a pas de logement LQCM « type ».
- ⇒ Un programme LQCM a donné l'occasion à certains organismes de faire travailler ensemble pour la première fois, les services investissement et fonctionnement (maintenance court-terme et long-terme).

<sup>22</sup> TREPO G. - ZANNAD H. - « Les enjeux socio-organisationnels de gestion par projet » - cahier de recherche n° 625 du Groupe HEC - 1997.

<sup>23</sup> ECOSIP - « Pilotages de projet et entreprises » - Economica - 1993.

<sup>24</sup> Dossier HLM - Le Moniteur n° 4945 - 4 septembre 1998.

⇒ Avec les partenaires externes , les organismes ont utilisé une méthodologie de valorisation économique des choix techniques .

Fort de son expérience , un service de maintenance court-terme et long-terme pourra élaborer un cahier de recommandations , de conseils des matériaux à utiliser , des choix d' équipements à retenir en investissements de construction neuve afin de permettre au service investissements de ne pas reconduire les erreurs passées .

### **3-2-La dimension approche individuelle / approche globale :**

Nous nous attacherons dans notre approche à présenter les différents intervenants dans le cycle de vie d'une opération de gestion de logements sociaux avec leurs objectifs parfois contradictoires et pas toujours synchronisés. Nous recenserons ensuite les différents coûts : coût initial de l' opération , coûts différés , coûts-performances cachés , coûts-performances sociétales que nous avons regroupé sous la notion de coût intégral . Nous proposerons enfin quelques pistes d' actions pour optimiser ce coût intégral de l' opération .

#### **3-2-1-Les différents partenaires :**

Le cycle de vie d' une opération de gestion de logements sociaux est relativement long : phase préopérationnelle depuis la conception de l' opération jusqu' au démarrage des travaux - phase de chantier de l'opération jusqu' à sa mise en service ( 1 à 2 ans ) - phase d' exploitation ( location - entretien - durée de plus de 30 ans car emprunt sur 32 ans environ ) . A ces différents stades vont intervenir:

- ⇒ **les institutionnels et financeurs** (D.D.E.<sup>25</sup> , banquiers) qui vont décider de l' octroi ou non de financement sur telle ou telle opération . Leur vision est avant tout à court-terme : respect du loyer plafond de l'opération , plan de financement équilibré . Pour le banquier , il recherchera en plus la solvabilité à long terme de l'opération pour couvrir le remboursement des annuités d'emprunts .
- ⇒ **le maître d' oeuvre** ( architectes , bureaux d' études ...) qui a la charge de la conception de l'ouvrage ( produit adapté à la demande , choix des matériaux , style architectural ...) . Il cherchera à concevoir un produit qui répond au cahier des charges demandé et à respecter l' enveloppe budgétaire allouée qui est limitée .
- ⇒ **le maître d' ouvrage** s' occupe du montage de l' opération , de son pilotage , son suivi et sa coordination... Il veillera à la recherche d' un loyer d' équilibre d'exploitation , au respect des budgets alloués et des délais de livraison , aux contrôles des entreprises du bâtiment qui interviennent ...
- ⇒ **la gestion locative** gère la location du parc et les relations avec les locataires ( attribution , quittancement , ...) . Ses objectifs sont : répondre à la demande par une offre adaptée aux besoins , un minimum d'impayés , un minimum de logements vacants .
- ⇒ **la gestion du patrimoine** intervient au niveau de la maintenance du parc locatif (entretien courant , amélioration , grosses réparations ....) par la recherche d' un meilleur rapport qualité / prix .

Comme on peut le voir les objectifs des uns sont parfois contradictoires avec ceux des autres . L' approche globale et l'approche individuelle s' affrontent. Mais quels sont les différents coûts du cycle de vie d'une opération de gestion de logements sociaux ?

#### **3-2-2- La notion de coût intégral :**

Nous avons décomposé le coût intégral d' une opération en :

##### **♦ Les coûts visibles :**

- ⇒ **le coût global initial** : ensemble du montant de l' investissement (charge foncière , coût technique de construction , frais annexes (architecte , assurances , frais financiers , maîtrise d' ouvrage ...) . L' investissement moyen est de l' ordre de 450 000 F à 500 000 F par logement .
- ⇒ **les coûts différés d' entretien et d' exploitation** : Sont désignées ainsi les dépenses qui apparaissent sur une opération immobilière après sa mise en service.

Elles concernent :

- ° pour l' entretien : l' entretien courant et les grosses réparations .
- ° pour l' exploitation : les consommations ( eau , gaz , électricité , combustible de chauffage et d' eau chaude sanitaire ) liées au chauffage , à l'éclairage , aux ascenseurs , aux espaces verts , ... ; les frais de gardiennage ,

<sup>25</sup> D.D.E. : Direction Départementale de l'Équipement .

les taxes diverses , les frais financiers liés aux emprunts , les frais de gestion divers ... Ces frais sont supportés soit par le locataire , soit par le propriétaire . Il faut compter un coût de gestion annuel de 4 500 à 5 000 F par logement et des dépenses moyennes annuelles de grosses réparations de 1 800 à 2 000 F par logement .<sup>26</sup>

#### ♦ Les coûts-performances cachés:

##### ⇒ les coûts-performances instantanés :

Ils résultent de l'interaction des structures et des comportements au sein de l'entreprise . Ils représentent les anomalies , les perturbations et les écarts entre le fonctionnement souhaité ou attendu dénommé « orthofonctionnement » et le fonctionnement constaté . L'ISEOR les évalue , pour le secteur du logement social , à l'équivalent d'un quart de la masse salariale soit une moyenne de 30 000 F par personne et par an .

##### ⇒ les coûts-performances cachés différés :

On peut les qualifier de coûts-performances cachés de coordination ou synchronisation car ils sont la conséquence de dysfonctionnements entre comportements d'acteurs de métiers différents . Quelques exemples : une non-prise en compte des besoins des locataires exprimés par la gestion locative à la maîtrise d'ouvrage risque d'aboutir à une inadéquation de l'offre à la demande qui se traduira par un manque à gagner : perte de recettes locatives futures . Des erreurs de conception du maître d'oeuvre peuvent aboutir à un produit mal adapté pour les locataires entraînant sur le long terme de la vacance d'où des pertes de recettes , occasionnant des travaux pour corriger certaines nuisances... Ces coûts performances cachés apparaissent dans le temps . Suite aux résultats d'une analyse expérimentale menée par l'ISEOR sur un chantier de construction de HLM , les dysfonctionnements de mauvaise synchronisation ont été évalués à 5 à 6 % du chiffre d'affaires du chantier .<sup>27</sup>

#### ♦ Les coûts-performances sociétales :

Il s'agit de prendre en compte les impacts de la politique de la structure de gestion de logements sociaux en termes d'insertion, d'emploi . Cela conduit à la recherche par négociations et compromis du meilleur équilibre possible entre les objectifs des différents acteurs (locataires , clients-acquéreurs , entreprises du bâtiment , Pouvoirs Publics , ...) . Le mode traditionnel d'allocations ressources-produits -résultat ne peut être appliqué .

### 3-3-3- Agir sur le coût intégral :

##### ⇒ agir sur les coûts visibles :

L'approche peut être :

- **individuelle** en agissant d'un côté sur le montant initial de l'investissement ( matériaux meilleur marché , surface plus petite , ...) , de l'autre sur les coûts différés d'entretien et d'exploitation (gestion en interne ou sous-traitance de l'entretien courant , ...).

- **globale** en ayant un raisonnement sur le long terme c'est-à-dire par la recherche du meilleur rapport qualité entre le coût initial de l'investissement global et les coûts différés d'entretien et de maintenance .

##### ⇒ agir sur les coûts-cachés :

Il s'agit de repérer les dysfonctionnements dans l'organisation , d'en évaluer leur coût , de mettre en place des indicateurs pour leur suivi , d'anticiper certains dysfonctionnements futurs par des mesures préventives...

##### ⇒ agir sur les coûts-performances sociétales :

La mise en place d'indicateurs dans des tableaux de bord relatifs à l'emploi , à l'environnement permet de mesurer l'impact des objectifs sociétaux alliant les parties prenantes (locataires , clients-acquéreurs , entreprises du bâtiment , Pouvoirs Publics, ...) à la structure de gestion de logements sociaux .

Aussi pour une régie de nettoyage ayant pour mission le nettoyage des parties communes des immeubles et l'entretien des espaces verts et utilisant prioritairement ses propres locataires sans emploi dans le cadre d'un

<sup>26</sup> D'après les statistiques 1996 de la Caisse des Dépôts et Consignations.

<sup>27</sup> « Un potentiel caché de productivité dans le bâtiment : la synchronisation préventive des chantiers » - Henri SAVALL, Marc BONNET - article du cahier emploi et valorisation des métiers du bâtiment « gestion de chantier et sources de productivité » - Centre Scientifique et Technique du Bâtiment - avril 1988 .

contrat d'insertion assorti d'un parcours de formation ; on pourra mesurer les impacts de cette politique d'insertion en termes de « coûts-performances sociétales » ( nombre de locataires sous contrat d'insertion , résultats obtenus , personnes embauchées ou trouvant du travail dans une autre entreprise , montant des indemnités de chômage ou de RMI économisées par les Pouvoirs Publics ... ) .

L'optimisation du coût intégral d'une opération de gestion de logements sociaux repose sur la dualité « approche individuelle / approche globale » qu'il convient de réunir et non d'opposer . Cette notion de coût intégral d'une opération associe de façon transversale les domaines d'activité stratégiques de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion immobilière de proximité.

### **3-3-La dimension entreprise / activité / individu :**

La mesure du contrôle et le pilotage de la performance passe par un système élaboré d'informations à la fois cohérentes et convergentes pour l'ensemble de l'organisation ; pertinentes et stratégiques pour chaque activité ; accessibles , compréhensibles et stimulantes pour chaque acteur .

#### **3-3-1- L'entreprise :**

La Direction Générale réfléchit à sa stratégie générale et définit les grandes orientations stratégiques à suivre . Il s'agit alors d'éviter aux différentes activités d'aller dans des directions opposées , de retenir des objectifs opposés ou contradictoires . Le principe de cohérence est alors recherché afin que les décisions et objectifs de chaque activité de l'entreprise soient logiques entre elles et convergent dans le même sens . Selon Ph. LORINO <sup>28</sup> , « *chaque acteur construit ses propres visions globalisantes à partir des modèles explicites qui lui sont communiqués (plan stratégique , projet d'entreprise, cartographie de processus , plans opérationnels , budgets , arbres causes-effets...)* à travers le filtre de sa compréhension, de ses motivations et de sa sensibilité personnelles . Mais la coordination suppose un certain degré d'affinité , de communauté , entre les visions globalisantes des divers acteurs , a minima dans le cadre du processus » .

#### **3-3-2- L'activité :**

Les orientations stratégiques de la Direction Générale sont alors déclinées en objectifs opérationnels par chaque activité . Un suivi de ces objectifs à l'aide d'indicateurs et de ratios regroupés dans des tableaux de bord permettra un suivi au quotidien . Le principe de pertinence et d'harmonie est alors recherché pour une adéquation des indicateurs retenus aux caractéristiques de l'activité et de son environnement . Selon M. GERVAIS <sup>29</sup> , le tableau de bord est un « *système d'information permettant de connaître en permanence et le plus rapidement possible , les données indispensables pour contrôler la marche de l'entreprise* » . Aussi , le tableau de bord est utilisé pour suivre les objectifs stratégiques , prendre des décisions opérationnelles , contrôler le travail du personnel , motiver les personnes et permettre des actions correctrices .

#### **3-3-3- L'individu :**

Il convient de privilégier les informations non financières car « si les facteurs physiques ne sont pas mis en lumière dans les tableaux de bord , le contrôleur ne communique pas avec l'opérationnel » <sup>30</sup> . L'information sera donc compréhensible par l'acteur qui n'aura pas à fournir trop d'effort pour l'assimiler . Ceci sera d'autant plus facilité que son accessibilité sera aisée : information rapidement disponible - diffusion à l'ensemble des acteurs . De plus , pour inciter les acteurs de l'entreprise à mettre en oeuvre leur objectif et à agir , ne faut-il pas en plus d'outils d'informations de leur activité , un système individualisé d'appréciation et de reconnaissance pour motiver les acteurs ? L'ISEOR préconise la mise en oeuvre de contrats d'activité périodiquement négociables , « *outil de management qui formalise les objectifs prioritaires et les moyens mis à disposition , pour chaque personne de l'entreprise , au travers d'un double dialogue annuel personnalisé avec le supérieur hiérarchique direct . Il lui est détaché un complément de rémunération substantiel lié à l'atteinte d'objectifs d'équipe et individuels , autofinancé par la baisse des coûts cachés* » <sup>31</sup> .

Ce découpage en trois niveaux rejoint la vision du contrôle de gestion , selon R. ANTHONY <sup>32</sup> , qui nous le décrit selon trois volets : la planification stratégique , le contrôle managérial et le contrôle opérationnel .

<sup>28</sup> LORINO Ph. « Comptes et récits de la performance - essai sur le pilotage de l'entreprise » - éditions d'organisation - juin 1995 .

<sup>29</sup> GERVAIS M. - Contrôle de gestion - 5<sup>ème</sup> édition - Paris - Economica - 1994 .

<sup>30</sup> ARDOIN J.L. , DOBLIN S. - « Du rouge au noir , où les profits retrouvés » - Publi-Union 1989 .

<sup>31</sup> SAVALL H. - ZARDET V. « Maîtriser les coûts et les performances cachés - le contrat d'activité périodiquement négociable » - Economica - septembre 1991 .

<sup>32</sup> ANTHONY R. « the management control function » - Harvard Business School Press - 1988 .

### **3-4-La dimension animation et partage du contrôle :**

Les contrôles ne doivent-ils pas être l'affaire de tous par une décentralisation et un rayonnement au sein de l'entreprise d'où la nécessité de mettre à la portée de tous les membres de l'entreprise des techniques simples et efficaces, de développer leur sensibilité à l'économie de leur entreprise. Cela nécessite une démarche de commémoration et de partage des représentations de l'organisation où les contrôles s'appuient sur des évolutions structurantes et des phénomènes d'apprentissage organisationnels.

#### **3-4-1- La nécessité d'un référentiel :**

La qualité du système d'information et de sa compréhension nécessite un certain nombre de règles, de références, de points de repères afin de canaliser et d'harmoniser les flux d'informations produits par les différents acteurs. Ce sont en matière budgétaire : les cadres et lignes budgétaires à utiliser, le lexique de la terminologie du contenu des lignes budgétaires, outil d'apprentissage pour l'acteur... Ce sont les procédures en matière de contrôle interne apportant une vision commune de ce qu'est le contrôle dans l'entreprise, ses objectifs, ses multiples dimensions, et les niveaux impliqués.

#### **3-4-2- Les nouvelles technologies de transferts de l'information :**

Le réseau de partage, de communication peut être véhiculé par les nouvelles technologies de transfert d'informations telles l'intranet, le groupware, les E.I.S. (enterprise information systems)<sup>33</sup>. Ces systèmes nerveux de contrôles facilitent la réactivité et l'efficacité des organisations. Ces nouveaux médias qui facilitent les flux d'information au sein de l'organisation permettent de raccourcir le délai technique d'accès à l'information et d'en diminuer les coûts de production mais ne garantissent pas que l'information sera mieux utilisée qu'auparavant. Non seulement, ils apportent une efficacité accrue dans la gestion de l'information, mais ils permettent de changer radicalement la culture d'entreprise en stimulant l'initiative personnelle. Ils aplatissent les structures hiérarchiques d'une entreprise et permettent d'économiser du temps en donnant aux utilisateurs l'opportunité d'obtenir l'information à partir du système lui-même plutôt que d'attendre qu'un supérieur ne la fasse redescendre.

#### **3-4-3- La notion d'autocontrôle :**

On peut définir la notion d'autocontrôle comme la diffusion de la fonction contrôle dans l'ensemble de l'entreprise par une sensibilisation et une contribution active de chaque acteur à la maîtrise et au suivi des coûts de son activité. On passe alors d'une logique d'actions curatives à une logique d'actions préventives des dysfonctionnements. Les systèmes de contrôle sont confrontés au constat d'une autonomie des acteurs dans des systèmes modernes de production où les tâches de l'opérateur intègrent des préoccupations managériales. Comme l'écrivent J. BUCKI et Y. PESQUEUX<sup>34</sup>, « La capacité à maintenir l'effort physique laisse place à des compétences telles que : appréhender et comprendre la situation, planifier l'avancement des objectifs, prendre l'initiative dans des situations nouvelles et non prévues, décider, agir. L'opérateur d'autan devient un acteur à part entière exerçant son autonomie ».

On assiste à une mutation du contrôleur de gestion où les fonctions de conseil, d'animateur et d'aide à la décision se greffent lentement sur celles de calculateur. La pédagogie a alors une place importante pour ces apprentissages heuristiques à court-terme faisant appel aux compétences en savoir-faire des acteurs. Selon C. DE MONTGOLFIER<sup>35</sup>, on passe alors « d'un contrôle externe par une adéquation à la norme à un contrôle interne pour une appropriation par chaque acteur du contrôle de son action ». Pour H. TANGUY,<sup>36</sup> « décentraliser revient donc à multiplier les lieux d'autonomie de coordination interne tout en rigidifiant le cadre d'échanges dans lequel ces nouveaux centres de responsabilité opèrent, le contenu et l'étendue de cette rigidification devenant objet explicité de négociation ».

#### **3-4-4- La coopération externe formalisée et contractualisée :**

<sup>33</sup> « Quelles perspectives pour l'entreprise, le directeur financier et le contrôle de gestion » dossier Internet-Intranet du numéro 141- février 1998 de la revue ECHANGES, mensuel de l'Association Nationale des Directeurs Financiers et des Contrôleurs de Gestion.

<sup>34</sup> BUCKI J. et PESQUEUX Y. - « Modéliser la complexité : les relations entre information, finalité et modèle de l'organisation » - 16<sup>ème</sup> congrès de l'AFC « Modèles comptables et modèles d'organisation » Montpellier - mai 1995.

<sup>35</sup> DE MONTGOLFIER C. « Faire de la recherche en contrôle de gestion ? » - article « Quel contrôleur pour quel contrôle ? » travaux de recherche séminaire CEFAG - FNEGE - mars 1995.

<sup>36</sup> TANGUY H. - « Décentralisation et contractualisation interne » - ouvrage collectif ECOSIP « cohérence, pertinence, évaluation » - 1995.

L'animation et le partage du contrôle au sein de l'organisation ne suffisent pas et passent par leur extension auprès des parties prenantes des différents environnements extérieurs. Face généralement à une déresponsabilité des parties prenantes par manque d'implications, à une méconnaissance des rôles de chacun, à une difficulté de cohérence globale du fait de foyers conflictuels, ne faut-il pas instaurer des dispositifs formalisés et contractualisés ( grille de compétences des différentes parties prenantes, plans d'actions sociétaux, protocoles d'accord des engagements de chacun, ... ) ?

On le constate notamment vis à vis du locataire sur les problèmes d'agression et de vandalisme qui se développent, le rôle restreint des Forces de l'Ordre ne pouvant généralement intervenir, un pouvoir judiciaire lourd à saisir ... Un dispositif expérimental à l'OPAC de l'Oise est actuellement mené. Cette démarche « prévention-sécurité » s'articule autour d'une procédure d'enregistrement systématique des incivilités, contraventions et délits quotidiens par les gardiens d'immeubles formés grâce à un répertoire sous forme de fiches pratiques des différents délits juridiques. Ce dispositif vise à responsabiliser les locataires et à les informer des risques encourus. Un protocole d'accord a été signé avec le Procureur de la République pour simplifier et accélérer la procédure judiciaire pour les locataires récidivistes à condamner. Les premiers résultats obtenus sur le terrain montrent une bonne perception par les locataires et une baisse des dégradations.

Il en est de même en matière d'audit interne et externe avec le gouvernement d'entreprise recouvrant « les relations existant entre le Conseil d'Administration, les actionnaires, la direction de l'entreprise, les pouvoirs publics, les commissaires aux comptes et enfin toute personne intéressée au fonctionnement de la société »<sup>37</sup>. La loi dite de « démocratisation du secteur public » de 1983 stipule des Conseils d'Administration avec des représentants de l'Etat, des personnalités qualifiées et des représentants des salariés. Cette organisation du Conseil d'Administration ne facilite ni la définition ni la conduite de stratégies claires et porte en germe des risques de conflits avec notamment la recherche d'un juste équilibre entre le respect de l'autonomie des dirigeants et le souci de faire respecter la prééminence des intérêts de l'Etat. Il faut rajouter que les multiples contrôles externes (Contrôle d'Etat, tutelle des ministères, Cour des Comptes, commissaires aux comptes) sont trop souvent tardifs et pas nécessairement coordonnés ni exploités.

## 4 - ... Et mise en oeuvre :

Ces dimensions de contrôles alors déclinées, nous réfléchissons pour les mettre en oeuvre au sein de toute structure de gestion de logements sociaux à l'aide d'une méthodologie opérationnelle. Cette méthodologie aurait pour objectifs :

- ⇒ Une présentation des trois domaines d'activité stratégiques ( D.A.S. ) principaux et leurs concepts-clés : la maîtrise d'oeuvre et d'ouvrage avec l'opération-bâtiment ; la gestion immobilière de proximité avec le client-locataire ; le management - la gestion - les ressources humaines avec l'homme-acteur.
- ⇒ La déclinaison en objectifs opérationnels de la stratégie d'entreprise pour chaque D.A.S.
- ⇒ La formalisation d'un tableau de bord par D.A.S. avec les indicateurs de performance et ratios significatifs.
- ⇒ La présentation des outils d'analyse financière de chaque D.A.S. (fiches financières par opération, simulation loyer d'équilibre, ....)
- ⇒ La déclinaison des outils de contrôles et de coordination entre les différentes D.A.S. et leurs environnements extérieurs (procédures, contrats clients-fournisseurs internes, contractualisation coopération interne / externe...).
- ⇒ l'élaboration d'une démarche d'audit des fonctions de contrôle de l'entreprise (contrôle de gestion, contrôle financier, contrôle interne, ...)

figure n° 5: **Mesure du contrôle et pilotage des différents D.A.S.**

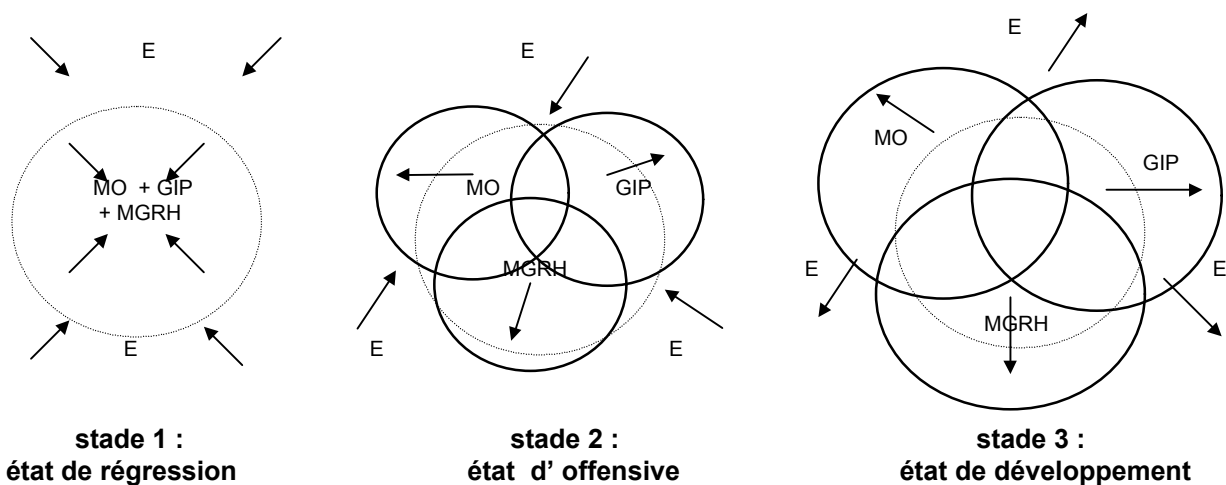
| domaines d'activité : | maîtrise d'ouvrage | gestion immobilière de proximité | management - gestion - ressources humaines |
|-----------------------|--------------------|----------------------------------|--|
|-----------------------|--------------------|----------------------------------|--|

<sup>37</sup> TRICKER R. - editorial, Corporate Governance An International Review vol. n° 1, janvier 1993.

| concepts-clé :                        | opération-bâtiment  | client-locataire  | homme-acteur   |
|---------------------------------------|---|---|--|
| <b>cadres d'organisation :</b>        | cycle de vie de l'opération   | parcours résidentiel client   | parcours professionnel   |
| <b>métiers :</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>* maître d'oeuvre (architecte , bureau études)</li> <li>* financeurs ( D.D.E. , banquiers,...)</li> <li>* maître d'ouvrage construction neuve et maintenance long terme ( chargés d'opérations , inspecteurs de travaux )</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* service attribution</li> <li>* bureaux de gérances</li> <li>* service gestion locative</li> <li>* conseillères sociales</li> <li>* régies de nettoyage ( parties communes , entretien espaces verts)</li> <li>* régies de maintenance court terme ( entretien courant , remises en état )</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* Direction Générale</li> <li>* service comptabilité</li> <li>* service informatique</li> <li>* contrôle interne</li> <li>* contrôle de gestion</li> <li>* services généraux</li> <li>* Direction des ressources humaines .</li> <li>* contrôleurs externes ( contrôleur d'Etat , censeurs , commissaires aux comptes , ...)</li> </ul> |
| <b>caractéristiques :</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>* situation géographique</li> <li>* choix architecturaux et matériaux utilisés</li> <li>* coût de revient</li> <li>* surface et services offerts</li> <li>* loyer au m<sup>2</sup></li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* taille de la famille</li> <li>* capacités financières</li> <li>* situation sociale de la famille ( étudiants , actifs , retraités , handicapés ...)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* formation théorique (diplôme , ... )</li> <li>* savoir-faire et expérience</li> <li>* emploi-actuel</li> </ul>  |
| <b>outils de pilotage court-terme</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>* étude de faisabilité</li> <li>* bilan financier opération</li> <li>* loyer équilibre opération</li> <li>* fiches de situation financière et comptable</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* dossier de demande et d'attribution de logement</li> <li>* gestion locative ( contrat de bail - encaissements - suivi des impayés - suivi de la vacance )</li> <li>* résultat d'exploitation par opération locative</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* contrat de travail</li> <li>* formation intégrée</li> <li>* contrat d'activité périodiquement négociable</li> <li>* entretien annuel</li> </ul>   |
| <b>outils de pilotage long-terme</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>* plan de patrimoine à 5 ans (programmation maintenance long-terme )</li> <li>* prévisions financières à 10 ans</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* prévisions financières à 10 ans</li> <li>* parcours résidentiel : location --&gt; accession ( vente logts anciens , logts neufs accession sociale )</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>* plan de formation long terme</li> <li>* gestion prévisionnelle des compétences et des emplois</li> </ul>  |

Cette évolution et cette transformation de la structure de gestion de logements sociaux dans sa mesure du contrôle reposent sur les concepts d'unité active et d'énergie développés par F. PERROUX . « Une unité est dite active si par son action propre et dans son intérêt propre , elle est capable de modifier son environnement , c'est-à-dire le comportement des unités avec lesquelles elle est en relation ...Elle adapte son environnement à son programme , au lieu d'adapter son programme à son environnement » .

figure n ° 6 : La structure de gestion de logements sociaux : de l'unité passive à l'unité active<sup>38</sup>



E : environnements extérieurs  
MO : maîtrise d'ouvrage  
GIP : gestion immobilière de proximité

<sup>38</sup> D'après le concept de F. PERROUX - « L'équilibre des unités passives et l'équilibre général des unités actives » - Economie Appliquée N°3-4 , 1978 .



MGRH : management - gestion - ressources humaines

**stade 1 :**

- ⇒ environnements extérieurs : pressions fortes subies et augmentant
- ⇒ structure interne : unicité des différentes activités de la structure HLM - boîte noire
- ⇒ politique de management : réduction des coûts - fausses économies
- ⇒ contrôle de gestion : contrôle budgétaire - méthode des coûts complets - budget base zéro
- ⇒ contrôle interne : peu développé : peu de procédures formalisées - pas de service individualisé - a posteriori - actions curatives
- ⇒ politique des ressources humaines : minimum légal pour la formation - réduction des effectifs voire plan social - système classique de rémunération

**stade 2 :**

- ⇒ environnements extérieurs : pressions fortes appréhendées mais peu gérées .
- ⇒ structure interne : individualisation des différentes activités de la structure HLM en domaines d'activités stratégiques .
- ⇒ politique de management : équilibre de la structure et atteinte de ses objectifs de vocation sociale .
- ⇒ contrôle de gestion : reengineering - tableau de bord de pilotage par activité .
- ⇒ contrôle interne : en développement : procédures formalisées - création d' un service individualisé - a posteriori - actions curatives .
- ⇒ politique des ressources humaines : maintien des effectifs - augmentation de la formation en externe - développement des compétences - plan d' intéressement

**stade 3 :**

- ⇒ environnements extérieurs : pressions fortes canalisées et gérées ( protocoles d'accord entre les partenaires extérieurs , coopération contractualisée interne / externe , ... ) .
- ⇒ structure interne : individualisation des différentes activités de la structure HLM en domaines d' activités stratégiques - accroissement des synergies entre les différentes activités ( interactions internes ) .
- ⇒ politique de management : performances économiques et sociales - développement de créations de potentiel (innovations sur l' opération- bâtiment , création de nouvelles activités ) .
- ⇒ contrôle de gestion : méthode ABC / ABM - création de valeur ( méthodes EVA et MVA ) - méthode des coûts-performances cachés .
- ⇒ contrôle interne : très développé : procédures formalisées - service individualisé - a priori - actions préventives - gouvernement d' entreprise .
- ⇒ politique des ressources humaines : accroissement des effectifs - formation développée en externe et en interne - développement des compétences - système de rémunération avec une partie individualisée .

## Conclusion :

Cette approche transdisciplinaire et multidimensionnelle de la mesure du contrôle peut se lire comme une démarche de qualité totale par :

- ⇒ la formalisation d' un référentiel pour le secteur du logement social en matière de contrôle de gestion , de contrôle financier , de contrôle interne (procédures , règles de calcul , ... ) .
- ⇒ une approche transversale réunissant les différents domaines d' activité stratégiques et leurs environnements extérieurs autour des trois concepts-clés : le client-locataire ; l'opération-bâtiment ; l' homme-acteur .
- ⇒ l' association de l' ensemble des acteurs de l' entreprise et leurs environnements extérieurs dans la démarche .

Les enjeux de notre recherche est de permettre un transfert d' ingénierie du pilotage de la performance adaptée à toute taille de structures de gestion de logements sociaux compte tenu des carences actuelles <sup>39</sup>, de la prise de conscience du secteur du logement social et de l' armer pour les années à venir où un certain nombre de structures de gestion de logements sociaux connaîtront des difficultés en termes de risques financiers , juridiques ou de gestion. Et la mise en oeuvre de ces contrôles transdisciplinaires et multidimensionnels sera l' affaire des acteurs internes de la structure de gestion de logements sociaux (dirigeants, contrôle de gestion , contrôle interne , responsables opérationnels,...) alliés à une coopération contractualisée avec les environnements extérieurs .

<sup>39</sup> En 1995 , les experts du Département du Financement de l' habitat de la Caisse des Dépôts s'accordent à estimer sur des prévisions à 15 ans qu' un tiers des structures de gestion des logements sociaux rencontrent déjà des difficultés , qu' un tiers va plutôt bien tout en étant de plus en plus fragile et que le dernier tiers ne pose pas de problème .

## Références bibliographiques :

- \* ASSOCIATION FRANÇAISE DE COMPTABILITE ( AFC ) - « Performances et Comptabilité » - actes du 19 ème congrès - 14,15,16 mai 1998 - volumes 1 et 2 .
- \* BESCOS P.L. , DOBLER P. , MENDOZA C. , NAULLEAU G. - « Contrôle de gestion et management » - Editions Montchrestien - octobre 1995 .
- \* BUCKI J. - PESQUEUX Y. - « Organe décisionnel et contrôle - délégation et automatisation » - cahier de recherche n°388 du Groupe HEC - 1991 .
- \* BURLAUD A. , SIMON C. - « Coûts/contrôle » - Vuibert - mars 1988 .
- \* CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ( CDC ) - « Le secteur locatif dans l'économie du logement » - Cahier Epargne et Habitat de la CDC - septembre 1993 .
- \* CENTRE DE FORMATION DE LA PROFESSION COMPTABLE - « Commissariat aux comptes dans les sociétés d' économie mixte locales » - support de formation - 1997 .
- \* CENTRE DE FORMATION DE LA PROFESSION COMPTABLE - « Evaluation des procédures et appréciation du contrôle interne » - support de formation - 1997 .
- \* COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES ( CNCC ) - « Les contrôles dans les Sociétés Anonymes d' HLM » - Edition CNCC - 1997 .
- \* DURAND Sylvie - « L' élaboration de tableaux de bord de pilotage pour l'encadrement : cas d' une société anonyme de HLM » - cahier de recherches de l'ISEOR - Université Lyon 2 - novembre 1984 .
- \* DUPUY Y. « Faire de la recherche en contrôle de gestion ? » - synthèse des travaux menés à l' issue du séminaire de Formation Approfondie , organisé en mars 1995 dans le cadre du Centre Européen de Formation Approfondie en Gestion (CEFAG ) - FNEGE - mai 1996.
- \* FEDERATION NATIONALE DES SEM - « SEM Mode d' emploi » - 1996 .
- \* GERVAIS M. - « Contrôle de gestion et stratégie de l' entreprise » - Economica - octobre 1991 .
- \* GERVAIS M. - « Recherches en contrôle de gestion » - Editions Economica - septembre 1996 .
- \* GOUILLARD M. et GOUILLOUD H. - « La gestion financière des entreprises HLM » - Presses Universitaires de Grenoble - 1990 .
- \* GUEDJ N. et Collaborateurs - « Le contrôle de gestion pour améliorer la performance de l'entreprise » - les Editions d' Organisation - novembre 1994 .
- \* HARIAUX B. - « Les offices publics d' HLM et les OPAC : contrainte de la vocation sociale et nécessité de rentabilité économique » - mémoire d' expertise comptable - session 1992 .
- \* HUYGHE-DOYERE P. - « Approche du diagnostic économique et financier et développement d' outils de gestion dans les sociétés anonymes d' HLM » - mémoire d'expertise comptable - session 1994 .
- \* KAPLAN Robert S. , NORTON David P. - ouvrage « the Balanced scorecard » - Harvad Business School Press - 1996
- \* LONING H. , PESQUEUX Y. et Coll. - « le contrôle de gestion » - Dunod - avril 1998 .
- \* LORINO P. - « Le contrôle de gestion stratégique : la gestion par les activités » - Dunod entreprise - 1991 .
- \* LORINO P. - « Comptes et récits de la performance : essai sur le pilotage de l'entreprise » - les éditions d' Organisation - juin 1995 .
- \* MAEDER R. , PHAM D. - « Contrôle interne et gouvernement des entreprises » - cahier de recherche n° 615 du Groupe HEC - 1997 .
- \* MAEDER R. , OBADIA J. , TREPO G. - « typologie des systèmes d' audit interne » - cahier de recherche n° 616 du Groupe HEC - 1997 .
- \* MALLERET V. - « Les systèmes de mesure de la qualité dans les entreprises de service » - cahier de recherche n° 645 du groupe HEC - 1998.
- \* MIKOL A. - « Le contrôle interne » - Que sais-je n° 3302 - février 1998 .
- \* PASCAL F. - « Gérer sans perdre son âme : la construction et la gestion d' HLM » - Revue Française de Comptabilité n° 302 - juillet-août 1998 .
- \* PLAN CONSTRUCTION ET ARCHITECTURE - « Gestion de chantier et sources de productivité » - publication du Ministère de l'Equipeement , du Logement , de l'Aménagement du Territoire et des Transports - avril 1988 .
- \* QUILLIOT R. et GUERRAND R.H. - « 100 ans d' habitat social - une utopie réaliste » - Editions A. Michel - 1989 .
- \* SAVALL H. et ZARDET V. - « Maîtriser les coûts et les performances cachés » - Editions Economica - septembre 1991 .
- \* SAVALL H. et ZARDET V. - « Le nouveau contrôle de gestion : méthode des coûts-performances cachés » - Editions Comptables Malesherbes - Eyrolles - 1992 .
- \* SAVALL H. et ZARDET V. - « Ingénierie stratégique du Roseau » - Economica - avril 1995 .
- \* STRATEGOR - « Stratégie , structure , décision , identité » - Interéditions - septembre 1993 .
- \* TREPO G. , ZANNAD H. - « Les enjeux socio-organisationnels de gestion par projet » - cahier de recherche n° 625 du Groupe HEC - 1997 .

\* VERA J. - « Vers un système intégré de mesure de la performance globale » - working paper n° 512 de l' IAE d' Aix-En-Provence - février 1998 .

\* VERA J. - « Les convergences et divergences des différentes formes de contrôle d' une organisation » - working paper n° 511 de l' IAE d'Aix-En-Provence - février 1998 .